

# 政策評価結果の事後検証

研究開発部 田尻 慎太郎

## 目次

1. 研究の背景と目的 .....	5
(1) 研究の背景 .....	5
(2) 研究の目的 .....	6
2. 評価制度の導入 .....	7
(1) 導入を阻む要因 .....	7
(2) 評価制度導入の経緯 .....	8
(3) 再評価制度の手順 .....	10
(4) 「時間」というフィルター .....	13
(5) 再評価制度の問題点 .....	14
3. 評価基準の実証分析 .....	15
(1) 既存研究 .....	15
(2) 分析モデルとデータ .....	15
(3) 異なる地域における評価 .....	16
(4) 全国における評価 .....	17
(5) 中止と休止の差異 .....	17
4. 結論 .....	17

## 要旨

本研究では、1998年度より導入されたわが国の公共事業評価制度のうち「再評価制度」を取り上げて、個別事業の評価結果がどのように判定されたのかを検証する。またそれにより、同制度の問題点を指摘し、改善策を提示することを目的とする。

再評価制度は、前年より北海道において実施された「時のアセスメント」などの諸制度を参考にして導入されたものである。事業採択後 1)5年を経ても未着工、2)10年を経ても未完成といった抽出基準で評価対象事業を選定し、各事業主体において設置される事業評価監視委員会において中止・休止もしくは継続の判定が下されるものである。

しかしその運用面においては、抽出基準にあてはまる事業すべてが委員会において実質的に審議されていないにもかかわらず審議済みとして公表されていることや、事業主体による事前方針案と委員会の評価結果がほぼ同一であるなど、いくつかの問題を抱えている。

なかでも中止・休止判定に用いられる評価基準が外部には不透明なものとなっている。そこで1999年に会計検査院で収集されたデータを用い、どの要因が評価結果に影響を与えているか、2項ロジットモデルを用いて検証した。

現行の評価制度は、極めて少数の中止・休止結果を得るために多くの作業を必要としている。今後は、定量的な評価基準を明らかにし、より効率性と透明性の高い制度へ移行していくことが望まれる。

キーワード：公共事業、事業評価、ロジット分析

## 1. 研究の背景と目的

### (1) 研究の背景

非効率な事業、事業別シェアの固定化、談合や政官民の癒着など、公共事業を取り巻く問題は、日本の社会・政治風土の縮図として繰り返し批判の対象になってきた。2000年度の政府一般会計85兆円のうち公共事業関係費は9兆4千億円を占め、GDPにおける一般政府の総固定資本形成率も欧米諸国の倍以上の水準で長らく推移してきた。このようにわが国のマクロ経済・社会における公共事業の存在は非常に大きなものとなっている。少子・高齢化社会を控えた今後、既存ストックの維持更新費用の増大が見込まれることを考えると、こうした高水準の投資を続けることは不可能であろう。財政赤字の総額が600兆円を超過する現状に対処するためにも、公共事業の改革は急務となっている。

そうした中、1998年度から導入されたのが公共事業の評価制度である。これは前年12月に当時の橋本総理大臣が、公共事業の効率的な執行及び透明性の確保のため、公共事業関係6省庁に対して、全事業の採択段階において費用対効果分析を実施すること、採択後一定期間経過後で未着工の事業や長期にわたる事業等を対象に再評価を行い、継続を認められないものについては休止または中止とすること、という指示を出したことによる<sup>\*1</sup>。それを受け公共事業関係省庁は直轄事業、公団営事業、補助事業を対象とし、新規事業を評価する「新規採択時評価制度」と実施途中の

事業を評価する「再評価制度」を導入した。これはプロジェクト・サイクルのうち事前と中間段階における評価制度といえる（99年度からは、一部の道路事業を対象に事業完了後の事後評価の試行も始まっている）

新規採択時評価は、翌年の国の予算に計上するか否かを判断するための評価制度である。98年度には農林水産省、運輸省、建設省所管の事業のうち4,911件が、99年度には6,020件の事業が評価され採択されている（図表1）。実際の評価手順は、国が作成した費用対効果分析マニュアルなどにしたがって地方局、公団、自治体等の事業主体が評価調書を作成し、その提出を受けた本省の担当部署が予算採択の可否を判断するものである。

一方、再評価は事業採択後5年を経ても未着工、事業採択後10年を経ても未完成、といった基準により評価対象事業を機械的に抽出し、各事業主体に設置された事業評価監視委員会（以下、評価委員会）において中止、休止、継続の判定を下すものである。導入初年度の98年度には、条件に当てはまる事業すべてが対象となったため全体で8,244件が評価されたが、99年度には1,795件に減少している（図表1）。中止・休止と判定された場合、当該事業の予算措置は翌年度から停止されるのだが、中止となったのはわずかに47件であり全体の0.5%に満たない。休止事業は89件となっている。公共事業には無駄なものが多いという一般感情に比べ、あまりにも中止・休止事業数が少ないのではないかという批判を受けている。

(2) 研究の目的

再評価制度では既に1万を超える事業が統一的な枠組みの下で評価され、その結果が政策決定に用いられてきた。わが国の行政史上初めての試みといえるものであるが、その制度については、いくつかの問題点を指摘する声が多い。

評価委員会に参加した学識経験者は「改善の余地はあるものの(中略)一步前進<sup>\*2</sup>」、「やらないよりはやった方がずっと意義がある<sup>\*3</sup>」といった留保付きの肯定意見を述べているが、メディアは「実効性を危ぶむ声が少ない<sup>\*4</sup>」との疑念を呈している。特に評価事業数に比べて中止・休止事業数が圧倒的に少ないことを取り上げ、行政側のアリバイづくりの仕組みになってしまっているのではないかという懸念は根強い。行政自身も止めたいと思う事業のみが中止事業に選ばれ、それ以外の大多数の事業は評価委員会のお墨付きを得たということで従来同様、粛々と実施し続けることが可能となる制度的装置として用いられているのではないかという疑問である。

実際、2000年8月に与党三党が各省に対して233事業を中止するよう新たに要請したところ、210事業が中止されることになった。これは2年間に全国各地の評価委員会で決定された中止事業の合計の4倍以上にあたる。

このように再評価制度は導入間もないこともあり、それ自体の評価はまだ定まっていなないといえる。問題は、どのような基準で各事業が評価されているのか不明確なことにある。無駄な公共事業を中止することに反対する者はいないだろうが、ではどの事業が無駄なのかを判断することは難しい。都市住民と地方部の住民では、公共事業に対する意見が異なることが多い。また地方においても、農家とそれ以外の人では不必要と感じる事業は異なるだろう。無駄な事業を中止せよという批判は一見もつともらしいが、そのためには事業の是非を判断する評価基準が必要なのである。

本研究では評価制度のうち「再評価」を取り上げ、1998年度の再評価結果をもとに実証分析を行う。評価結果を導いた要因を事後的に探ることで、評価制度そのものが果たす役割を明らかにするとともに、な

図表1 評価事業個所数

	1998年度	1999年度	計
新規採択時評価	4,911	6,020	10,931
再 評 価	8,244	1,795	10,039
(継続)	8,133	1,770	9,903
(中止)	36	11	47
(休止)	75	14	89

各省資料より作成(2000年3月時点)

ぜこのような制度が導入されたのかを考察することを目的とする。

## 2. 評価制度の導入

### (1) 導入を阻む要因

公共事業を評価するというアイデアが、わが国で広まったのは実はそれほど古いことではない。定性的 / 定量的な評価がまったくなかったわけではないが、ドイツのように法律で費用便益分析<sup>\*5</sup> (CBA : Cost Benefit Analysis) の実施が義務づけられている国と比べると、その取り組みは極めて限定的であったといえる。評価が行われたとしても、その結果が当該事業の実施に与える影響を外部から知ることは困難であり、評価結果の公表も広くなされてきたとは言いがたい。

なぜこのような状況が続いてきたかについて、中村(1999)は交通基盤整備における費用対効果分析を例に、以下の4つの理由を挙げている。

絶対的なインフラの不足

短期的な景気刺激策としての利用

利益誘導型政治の道具

未熟な費用便益分析

そもそもわが国では、社会資本の形成が明治期に始まり、加えて第2次世界大戦で

荒廃したため、ストック量の水準は欧米諸国に比べて低いものにとどまってきた。結果として、多くの社会資本は不足しており、評価などせずとも公共事業に効果があることは自明のこととされてきたのである。

図表2のように公共事業には、需要面からの事業効果と供給面からの施設効果がある。社会資本が供用後に継続して発揮する施設効果の大きさこそが、本来の政策目的に沿ったものであるはずだが、わが国では付随的效果に過ぎない事業効果に注目が集まるという主客の転倒が生じてきた。不況になるたびに、公共事業費の投入が求められ「投資すること自体」に意義があると思われてきたのである。

さらに、地元で公共事業を誘致する政治家が良い政治家であり、再選されやすいという認識があったことが評価を阻む要因の一つとして挙げられる。特に建設関連産業に就く住民が多い地方においては、公共事業の有無は生活に直結した問題であった。こうした地域における建設業者と政治家の依存構造においては、客観的な評価に基づく事業選択など余計なことに過ぎなかったといえる。

最後に、公共事業の評価手法である費用便益分析に対する不信感が、その実務への導入を阻む理由となってきた。事業効果を測る手法である産業連関分析が広く普及したのに対し、費用便益分析はその

図表2 公共事業の効果

需要面	事業効果(フロー効果)	公共投資の建設事業に起因して発生する効果
供給面	施設効果(ストック効果)	供用後に社会資本サービスが利用されることによって生じる効果

分析結果の精度に対する批判から、政策決定の場において公式に採用されることはほとんどなかった。

では、これらの要因が解消されたから、現行の広範な評価制度の導入が可能になったのであろうか。

建設白書には、わが国の社会資本ストック量が欧米に比べて低い水準にあると、いまだに記されている。また、景気対策としての公共事業が活用されていることも昨今の状況を見れば明白であり、公共事業の誘致を公約に掲げる政治家も絶えない。費用便益分析についても、白書には「あくまでも評価のための一つの道具であり、これで割り切れればすべてうまくいくというようなものではないという認識」が必要だとある。

つまり、近年の公共事業評価制度は、これらの阻害要因が解消されたから導入されたのではなく、別な理由によってもたらされたものだと考えられるであろう。

## (2) 評価制度導入の経緯

1997年12月の橋本首相の指示を受け、翌年3月に建設省、運輸省、農林水産省から「再評価実施要領」(以下、要領)が出された。建設省は「新規事業採択時評価要領」も同時に策定し、98年6月には「社会資本整備に係る費用対効果分析に関する統一的運用指針(案)」を出している。さらに99年11月に「建設省所管公共事業の事後評価基本方針(案)」を策定した。首相指示から2年弱で、事前評価 - 中間評価 - 事後評価からなる評価制度の基礎が整えられたことになる。こうした総合的な評価制度の確立に至るまでには、いくつかの要因があった

ものと考えられる。

### 1) 評価制度導入以前の定量的評価

山本(1989)、岩倉・家田(1999)によれば、わが国でも公共事業の計画段階で、その効果を定量的に測る試みはなされてきた。法律、政令、要綱等の根拠規定に基づき制度化されたものには、多目的ダム事業や、治水事業、一般有料道路事業、土地改良事業などがある。なかでも土地改良事業は、1949年の土地改良法制定時から「当該土地改良事業のすべての効用がそのすべての費用をつぐなうこと」(施行令第2条第3号)との規定があり、明確に費用便益比で1.0を上回らなければならないとする考えが示されていた。

こうした費用便益分析の考えに基づく評価は、治水経済調査要綱でも被害軽減期待額から維持管理費を減じた便益と整備事業費、維持管理費からなる費用を比べることや、一般有料道路事業においてもその料金を当該道路の通行または利用により通常受ける利益の限度内とされたように、一部では取り入れられていた。しかし、これらの経済評価規定は、多くの公共事業整備の中では例外的なものであり、また現実に評価が行われたにしても、それらの結果の公表が義務づけられていたわけでもなく、代替案との比較が明示的に行われたこともなかった。

さらに、定量的評価といった場合、上述の事業を除けば、こうした費用便益分析的な経済評価が行われることよりも、前述のとおり産業連関分析を用いた経済波及効果の測定の方が圧倒的に多かった。

## 2) 政府審議会等における検討

政府の審議会等においても図表3に整理したように、80年代から事業評価に関する検討が行われ、96年12月の行政改革委員会「行政関与の在り方に関する基準」では、社会的便益と社会的費用の事前及び事後における総合的評価とその結果の公開が提言されることになった<sup>\*6</sup>。

第二臨調や行革審での記述がどちらかというと、組織そのものの業務の見直しを主眼に置いていたものであったのに対し、90年代半ば以降の答申における記述では、明確に個別事業について費用対効果分析の導入が必要であるとされている。そうした概念が法律に明記されたのが中央省庁等改革基本法の条文である。また2001年に制定される予定の政策評価法においても「できる限り具体的な指標、数値を用いた定量的な手法」で評価を行うことや、政策評価担当者に第三者を活用することが義務づけられることとなっている。このほか、政府が評価結果を予算編成に反映させる努力規定や、評価結果と政策への反映状況を国会に報告、公開することが明記される予定である。

## 3) 地方自治体における試み

国における動きとは別に、いくつかの地方自治体では97年以前から独自の公共事業評価制度が模索されてきた。

まず岩手県では97年に全庁的に「事務事業評価システム」を導入し、県が実施する事務事業全般を対象に、各部局長が事業効果指標の年次別推移、全国水準との比較、県の第三次総合発展計画の達成状況、法的基準・諸基準の達成状況と

いう項目ごとにA～Dの4段階評価を行った。公共事業については、さらに必要性、重要性、緊急性、効率性、熟度<sup>\*7</sup>といった観点から事業種ごとに評価指標を設定し、点数付けを行って優先順位を明らかにした。

愛媛県においても、県が関係する公共事業に関する評価方法を検討するために、97年度から学識経験者や専門家からなる委員会を設置し、98年11月に愛媛県公共投資評価指標検討委員会(1998)を公表している。この評価も、ウェイト付けされた評価指標リストを事業種ごとに設定し、事業個所ごとに5段階評価を行うスタイルとなっている。

これらの評価は定性的、定量的指標を織り交ぜたチェックリストによる多基準評価(Multi Criteria Analysis)の一種といえる。しかし指標ごとのウェイトは、階層化意思決定法<sup>\*8</sup>(AHP: Analytical Hierarchy Process)といった手法を使ったものではなく、職員の経験から任意に決められたものである。

北海道では、このような事業個所の網羅的な優先順位付けを目的とした評価ではなく、「時のアセスメント」として有名な中間評価を97年1月に導入している。その実施要綱によると、対象となる施設は施策が長期間停滞していると認められるもの、時の経過の中で、施策を取り巻く社会状況や住民要望の変化などにより、施策の価値または効果が低下していると認められるもの、施策の円滑な推進に課題を抱えており、施策が長期間停滞するおそれがあると認められるものとされている。97年には、政策会議(知事、副知事、出納長、総務部

長等からなる )において6つの公共事業が対象に選ばれている。したがって基準はあるものの、実際には政策的な判断によって対象事業が選ばれている。実際の評価は、担当部局において評価調書を作成し、それをもとに副知事を長とする検討チームが今後の方針を取りまとめ、その後、政策会議の場において方針が決定される手順となっている。

#### 4)道路事業における取り組み

建設省では、1994年より土木計画、経済の学識経験者を集めて道路投資評価の研究會を設置して、その検討を行ってきた。中村編(1997)が最初の成果であり、この整理をマニュアルに発展させたものとして、98年6月には道路投資の評価に関する指針検討委員会編(1999)の初版が出された。また98年に閣議決定された第12次道路整備五カ年計画に先立つ道路審議会建議では、評価システムの導入として、費用便益分析に加えて客観指標による事前評価の導入、継続的な事後評価の導入を提言している。

これらを受けて、道路事業では96年度から、すべての新設・改築事業個所を対象に、客観的指標(案)を用いた事前評価の試行が始められ、98年度より要領に基づいて本格的に導入されている。客観的指標(案)とは、事業採択の前提条件を確認するための第一段階の指標と、事業の効果・必要性を評価する第二段階の指標のリストである。前提条件の指標として 費用便益比(B/C)で1.5以上、ルート確定済みであること、円滑な事業執行環境が整っていることの3つが挙げられている。これを満

たした事業について、さらに交通円滑化、地域連携、交通安全対策、防災対策等の目的ごとに設定された多数の評価指標によるチェックが行われる。

#### 5)不十分なアカウンタビリティ

行政改革委員会等の提言を評価制度の理念型とするならば、新規採択時評価と再評価はプロジェクト・サイクルの中で密接に連携しているべきである。しかし実際には、再評価のみに第三者による評価委員会が設置され、事前評価の方は従来と同じく行政内部の作業にとどまっている。逆に費用便益分析の活用は事前評価では各事業で義務づけられることとなったが、再評価では重視されていない。結果の公表も、再評価では委員会資料をすべて公表する県がある一方で、事前評価では事業個所名と費用便益比のリストが本省から公表されるにとどまるなど、両評価制度の連携は不十分なものになっている。結果として、評価制度導入の目的であった透明性や客観性の向上は限定的であり、依然として行政の裁量の及ぶ範囲が広く残っている状況である。

### (3)再評価制度の手順

再評価制度では、直轄事業であれば各地方局が、公団営事業であれば当該公団が、補助事業であれば各地方自治体が事務局となり、要領の細目に規定された項目に関する調書を作成し、事業の継続、休止、中止の対応方針案を作成する<sup>\*9</sup>。これらの資料は評価委員会に提出され、学識経験者等からなる委員の審議にかけられる。

図表3 政府審議会等における事業評価に関する経緯

- 1982年7月 臨時行政調査会「行政改革に関する第3次答申 - 基本答申 - 」
- ・各省庁の組織及び事務・事業について一定期間ごとに見直しを行うことを義務づけ、改善を推進する制度を導入する。
  - ・定期的見直し制度は、全省庁について適用され、見直しの事項は、行政需要の変化と行政課題、事務・事業の必要性及び運営の在り方、組織・定員の在り方等とする。
- 1983年3月 臨時行政調査会「行政改革に関する第5次答申 - 最終答申 - 」
- ・各省庁が定期的に自らの機構・定員及び事務・事業全体について見直しを行い、自己改革を行うようにすべきである。
- 1983年5月 新行革大綱(閣議決定)
- ・各省庁は、その組織及び事務・事業について見直しを積極的に行うものとし、特に付属機関等については、速やかに見直しのための年次計画を作成して、順次その組織、事業等の見直しを行うものとする。
- 1996年12月 行政改革委員会「行政関与の在り方に関する基準(判断基準)」
- ・便益と費用の総合評価  
行政が関与する場合には、それによって生じる社会的便益と社会的費用とを事前及び事後に総合的に評価し、その情報を積極的に公開する。
- 1996年12月 経済審議会「構造改革のための経済社会計画 - 活力ある経済・安心できる暮らし - 」の推進状況と今後の課題
- ・公共事業に対しては、(中略)事業実施過程の透明化(費用便益分析の実施、事業採択基準の公表等)等の諸施策について、行動計画を策定し実施する等積極的な取り組みが行われることとなっている。
- 1997年6月 閣議決定「公共投資基本計画(改定)」
- ・社会資本の整備・運営に当たっての課題  
費用対効果分析の活用による効率的な整備の推進とチェック機能の強化を図ること。
- 1997年11月 行政改革委員会官民活動分担小委員会「行政関与に対する評価・監視の仕組みについて - 最終報告 - 」
- ・「便益と費用の総合評価」のための事業特性の多様性を踏まえた統一的なガイドラインの整備に向けた検討作業を始めとする実施スケジュールを一層早める必要がある。
  - ・公共事業における便益と費用の総合評価(特に、費用便益分析などの数量的評価)及びその公表の義務づけ、立案・決定に際しての当該事業を実施しないというゼロ・オプションを含む代替案の検討や国民からの意見聴取(公聴会等)の実施、事業の実施主体による一層の情報公開、評価結果を踏まえた見直しなどの一連の手続きをルール化するとともに、そのルールの実施状況について監視すること。
- 1997年12月 行政改革会議「最終報告」
- ・公共事業に関しては、計画等における決定過程等の客観化、明確化等を図ることが重要である。(中略)また、事業の優先順位を付ける根拠となる客観的な費用対効果分析も、可能な限り計量化して情報を公開し、事業実施後にあっても、そのフォローアップ結果を公表していくことが必要である。
- 1998年6月 「中央省庁等改革基本法」
- ・社会資本整備(中略)事業の実施の前後において、それぞれ、できる限り客観的な費用対効果分析を行い、その結果を公表することにより、公共事業の決定過程の透明化及び評価の適正化を図ること(第46条第6項)。
- 1999年2月 経済戦略会議「日本経済再生への戦略 - 答申 - 」
- ・地方の公共事業選定にあたっては、住民の理解を進めるために、維持管理、減価償却まで含めたコスト計算を徹底するとともに、情報公開を推進する。
  - ・長期化した公共事業に対してはニーズとの接点を明確化し、利用状況の事後評価を行い、その後の事業にフィードバックする。

評価委員会は審議結果を各評価実施主体の長に提出し、長はそれを最大限尊重しなければならない。

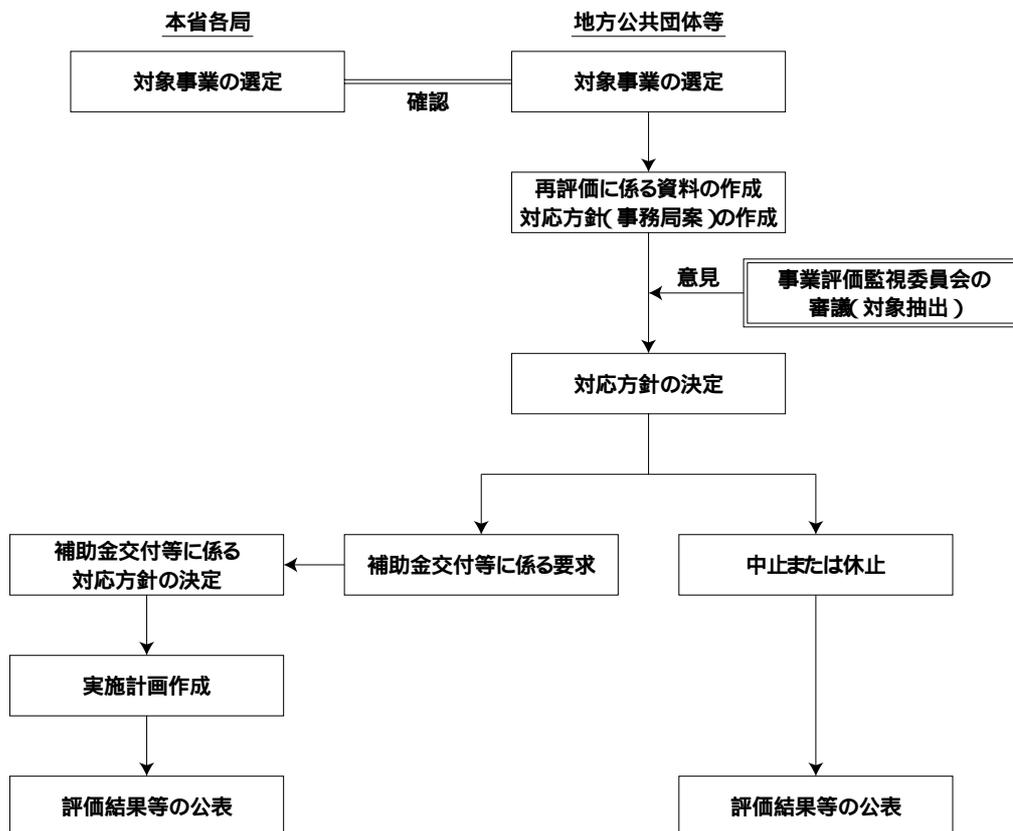
最終的な対応方針は、直轄・公団施行事業の場合は各評価主体と協議の上、本省が決定する。補助事業の場合は、首長が決定することとなるが事実上は委員会の意見具申結果が最終決定となるようである（図表4）。

事業の継続ないし中止・休止を判定する方法は、要領には明確に定められていない。その理由として、補助事業の場合は自治体が事業主体であるため、各自治体において個別の評価手法が設定されることが

望ましいという考えがある。要領では「評価の視点」として、事業の進捗状況、事業を巡る社会経済情勢等の変化、事業採択時の費用対効果分析の要因の変化、コスト縮減や代替案立案等の可能性の4点を挙げられるにとどまっている。

しかし事業種ごとに策定されている細目においては、上記4視点より詳細な評価指標が設定されている。事務局を務める担当部署は、全対象事業について各評価指標の状況を整理し調書にまとめる。これらの評価指標にウェイトが付されていて、事業ごとに総合得点が算出できるといった多基準分析的な設定はなされていない。

図表4 再評価の実施フロー図(補助事業等)



出所:建設省所管公共事業の再評価実施要領、別紙 - 3

実務上は事業の状況を整理するチェックリストといった扱いになっている。総務庁行政監察局(2000)のまとめによると、建設省では16事業種で計145指標が設定されており、うち68指標が数量的指標となっている。事業種ごとに共通に設定されている指標については図表5に整理する。

#### (4)「時間」というフィルター

そもそも事業評価といった場合には、一般に事業を行うべきか否かを判断するための事前評価を指す。しかし、わが国では実施された事業の中止を判断する再評価の方がマスコミなどに取り上げられることが多い。これは現在実施されている公共事業のほとんどが、事前の評価を経ずに官

僚の裁量のみで決められてきたことによるところが大きい。実施の前段階で適切な評価を行っていれば、再評価がこれほどまでに注目を浴びることもなかったわけである。

国の再評価制度のモデルとなったのが、上述の北海道の「時のアセスメント」である。時のアセスメントはその年の流行語に選ばれるなど、外部にはこれまでにない行政手法として好意的に受け止められた。そのアイデアの卓抜な点は、その名の通り「時間」を評価対象事業の選択基準として採用した点にある。従来、閉鎖的な組織であるわが国の行政機構では、後任の担当者が前任者の施策を自らの判断で否定することは困難であった。行政の一貫性や官僚の無謬性といった暗黙の前提を揺るがすものとされてきたからである。しかし時間というフィ

図表5 各事業に共通する評価指標

評価の視点	評価指標	数量的指標	定性的指標
事業の進捗状況に関する指標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・執行額</li> <li>・進捗率</li> <li>・事業採択年</li> <li>・用地着手年、工事着手年</li> <li>・地元情勢等</li> </ul>		
事業を巡る社会経済情勢等の変化に関する指標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・社会経済情勢</li> <li>・自然環境条件</li> <li>・上位計画の変更の有無 (以下、防災系事業の場合)</li> <li>・災害発生時の影響</li> <li>・過去の災害実績</li> <li>・災害発生の危険度</li> <li>・地域開発の状況、地域の協力体制</li> <li>・関連事業との整合等</li> </ul>		
事業採択時の費用対効果分析の要因に関する指標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・費用対効果分析</li> </ul>		
コスト縮減や代替案立案等の可能性に関する指標	<ul style="list-style-type: none"> <li>・コスト縮減方策</li> <li>・代替案の検討等</li> </ul>		

総務庁行政監察局(2000)を参考に作成

ルターをそこに設けることにより、政策決定時の過失の有無を問うことなく、評価対象事業を選び出すことができるようになった。これにより政策決定を下した当時の担当者も、見直す側の担当者も、その個人的な責任を問われることがなくなったのである。

こうした官僚にとってのメリットをさらに押し進めて制度化したものが、国の再評価制度だといえる。時のアセスにおける選択基準を、採択後5年未着工、10年未完成という数値基準に再定義することにより、評価対象事業は機械的に抽出される。時のアセスでは問題が大きいと判断された事業のみが選ばれていたのに比べ、国の再評価では良い事業も悪い事業も一律に評価の俎上に載せてしまっているのである。

### (5)再評価制度の問題点

再評価の場合、評価対象事業を選ぶ抽出基準と継続・中止を決める判定基準の二つを考慮しなければならない。抽出基準は5年未着工、10年未完成という明確な基準が設定されており透明性が高いように思われるが、実際には対象となる事業すべてが評価されているわけではない。10名前後の外部委員によって構成される評価委員会は、各省の地方局、都道府県、一部の特殊法人に設置され、年に数回の会合を持つのが一般的である。過去2年間の実績から単純に考えると、それぞれの委員会は数百もの事業を評価しなければならない。限られた人員と時間では、現実にはそれらすべてを精査することは困難である。そこで多くの場合、事務局を担当する行政の担当部署によって詳細審議対象となる事業

が事前に抽出されている。恣意性のある余地のない時間に基づく定量基準によって評価対象が選ばれているかのような再評価だが、実質的にはやはり行政の判断の占める割合が大きいといえる。

委員会の審議に上る事業数はおおむね10～20であり、その中から休止・中止事業が選ばれることがほとんどである。つまり、それ以外の多くの事業は、ほぼ無審査で再評価をパスしていることになる。年に一度、本省から公表される資料には継続か中止・休止かの結果しか記載されていない。そのため、どの事業が詳細審議対象となったのか、つまりどの事業を行政が問題だと思っているかは外部から見えにくいものとなっている。こうした二重基準の存在は制度導入の初年度にあたる98年度において顕著であったといえよう。

補助事業の場合、事業主体は各自治体である。したがって再評価においては、事業を中止・休止するかの判断は国との調整を経ずとも自治体において下すことが可能である<sup>\*10</sup>。では自治体において判断を下しているのは、事務局案を作成する担当部局、評価委員会、委員会が意見を具申する首長のうちだれであろうか。要領に基づけば、委員会の判断が最終的に尊重されることになる。ところが、建設省河川局の98年度再評価に関する記者発表資料によると、事業ごとに記載されている事務局案と省としての予算化にかかる対応方針はすべて等しくなっている。評価委員会の具申が対応方針になっているとすれば、委員会の決定は事務局案を単に追認していると受けとられる可能性が高いだろう。

### 3. 評価基準の実証分析

#### (1) 既存研究

複数の事業候補の中から投資する事業を選択する場合、その事業の持つ様々な属性を比較し評価しなければならない。その際にどの属性を重視するかは、意思決定者の選好構造に依存する。各プロジェクトが採択されたか否かを示すバイナリー・データを被説明変数に、プロジェクトの各種属性を説明変数に持つ質的選択モデルを設定すれば、評価主体が各種の評価属性に対して抱く暗黙的選好を定量的に把握することが可能となる。わが国では、行政内部で検討されたけれども実現しなかった事業候補についての記録が残ることはまれであるため、こうしたモデルを作成することができなかった。

投資判断にかかる情報が積極的に公開されている欧米では、いくつかの実証分析がなされている。McFadden(1975, 1976)は、1958年から66年までにカリフォルニア州高速道路局が検討したサンフランシスコ・ロサンゼルス間の65のルート案の選択結果を対象に、多項ロジットモデルを用いた分析を行った。説明変数には、延長距離、利用者便益、建設費、用地費、隣接公益施設数といった属性のほかに、請願数、当該ルートに賛成/反対する地元自治体、企業、政治家等の数を用いている。結論として、費用便益比といった経済指標が有意であること、地元自治体がルート決定に一定の影響を持つこと、公益施設では公園が有意なウェイトを持つこと、政治家と利益団体は

局の決定に影響を持たないことを挙げ、高速道路局の意思決定プロセスはかなりの程度首尾一貫したものであるとしている。

Nilsson(1991)はスウェーデンの道路投資計画を対象に、個別事業の分析から得られた各指標が事業の順位付けにどのような影響を与えているかを2項ロジットモデルを使って検証している。結論として費用便益分析の結果は必ずしも、順位付けに明確な影響を与えていないことを示した。

Fridstrøm & Elvik(1997)はノルウェーの道路計画にロジットモデルを適用して、費用と便益の絶対値が(影響は小さく、決定的ではないものの)統計的に有意であり、費用は便益の約2倍の影響力を持っていると述べている。

#### (2) 分析モデルとデータ

筆者が特別調査職を兼務する会計検査院において実施された再評価を対象とする集計調査<sup>\*11</sup>からいくつかの説明変数を設定して2項ロジットモデルを用いた分析を試みる<sup>\*12</sup>。検査院の調査のうち、建設省所管の事業でありかつ都道府県において再評価の対象となった事業は、ダム、下水道、河川、海岸、砂防等、市街地再開発等、都市公園、道路街路の7事業種の計3,882事業であった。

うち分析対象とする事業種は、中止・休止数がある程度存在する河川事業とダム事業とする。図表6に説明変数のリストを掲げる。経過年数、事業進捗率以外の変数は、すべて事業の会計費用にかかわるものである。経過年数は事業を中止・休止とする結果に正の影響を与え、それ以外のコストデ

ータは負の影響を与えることが予想される。

2項ロジットモデルを用いるためには、被説明変数は1か0のダミー変数(バイナリー・データ)でなければならない。再評価結果は、継続、休止、中止の3選択肢に分かれているため、本稿では以下の組み合わせを分析の対象にする。

$$y_i = \begin{cases} 1 & \text{休止} \\ 0 & \text{継続} \end{cases}$$

$$y_i = \begin{cases} 1 & \text{中止} \\ 0 & \text{休止} \end{cases}$$

$$y_i = \begin{cases} 1 & \text{中止+休止} \\ 0 & \text{継続} \end{cases}$$

ここで以下のような回帰分析の考え方を応用した以下のモデルを考える。ここでXは各事業における評価基準の値である<sup>\*13</sup>。

$$y_i^* = \sum_{j=1}^k \beta_j X_{ij} + u_i$$

本稿では誤差項がロジスティック分布にしたがうとし、最終的に以下のような式を推計する。

$$\log \frac{P_i}{1-P_i} = \sum_{j=1}^k \beta_j X_{ij}$$

ここで、

$$P_i = \text{Pr}(y_i=1)$$

である。

### (3)異なる地域における評価

まず河川事業を対象に、AとBの2県における再評価結果を検証する。休止を1、継続を0とする式を推計するが、用地費並びに累積事業費は、全事業費との相関が高かったので説明変数から除いた。

A県では32の河川事業が評価対象となり、うち4事業が休止となり、B県では64の河川事業のうち同様に4事業が休止の判定を受けた。図表7に推計結果を示す<sup>\*14</sup>。

符号の向きは両県とも経過年数を除いてマイナスになっている。全事業費のt値が有意でないことから確固とした結論は下せないが、予算の大きい事業は中止されにくい傾向にあるとは判断できるであろう。また、A県では事業進捗率が、B県では用地費比率が5%水準で有意であることから、異なる

図表6 説明変数データ

経過年数	年	事業が採択された年から98年までの年数
事業進捗率	%	98年までの金額ベースの事業進捗率
全事業費	億円	
用地費	億円	
用地費比率	%	用地費 / 全事業費
累積事業費	億円	
残事業費	億円	

る地域の評価においては、重視する評価基準も異なっていることを示唆している。

#### (4)全国における評価

次に全国における河川事業とダム事業の評価結果を対象とした分析を行う。目的は、特定の事業種ごとに重視される評価基準は異なるかどうかである。ここでは休止と中止の差を無視して、事業が中止・休止された場合を1、継続された場合を0とする。しかしながら、いずれの事業も中止・休止事業数に比べて継続事業数が圧倒的に多いため、観測されたデータをすべて使うことは困難である。そこで継続事業の標本抽出比率を河川事業の場合は5%、ダム事業の場合は20%と設定して無作為抽出を行った<sup>\*15</sup>。

図表8では、河川事業、ダム事業ともにある程度説明力の高い推計結果が得られた。特に経過年数と事業進捗率は5%水準で有意であり、全事業費も10%水準で有意となっている。事業種は異なっているが、これらの変数が共通の評価基準として用いられていることが分かる。したがって事業種ごとに重視される評価基準が異なるとはいえない。

#### (5)中止と休止の差異

最後に中止と判定された事業と、休止と判定された事業についての選択に有意な差があるかどうかを検証する。現在の再評価制度では、休止と判定された事業は次年度から予算がつかなくなるため、事実上は中止判定と同様の扱いを受けている。

しかし計画を見直して、再度事業を開始することを目標としているところが中止判定とは異なる。したがって、ここでは現実の取り扱いに違いはないけれども、その評価にあたっては明確な違いが存在するかを検証する。

都道府県の補助事業において中止となった7事業を1とし、休止となった23事業を0とする。事業種の違いを分析に取り入れるために、説明変数にダム・河川・海岸事業を防災系として1、下水道・都市公園・市街地再開発をその他として0とするダミー変数を導入した。ここで推計結果が良ければ、中止と休止を明確に分けて評価を行っているといえる。

図表9の推計結果では、事業進捗率が10%水準で有意である以外は、説明力のある変数を得ることができなかった。よって中止、休止の2項データを説明することができていないと考えられ、中止か休止かを判定する基準に明白な違いは存在しないと考えられる。

## 4. 結論

透明性、客観性といったアカウントビリティの向上を目指して導入された再評価制度であるが、以上に述べてきたように制度の設計と運用の両面において問題を抱えていると指摘できる。特に評価基準が明確になっていないことと評価対象の抽出において二重基準が存在していることは、情報公開の観点から評価制度の価値を減じてしまっている。

本研究で行った実証分析は、中止・休止

事業数が絶対的に少ないことと、利用したデータの制約から評価委員会もしくは担当部局の意思決定を反映したものであるというよりは、その基礎となった属性のごく一部を利用したものに過ぎないという点で限界がある。得られた結論は、実際の評価結果を

検証する上で限定的なものにとどまっている。

現在の評価制度では、数カ所の中止・休止事業を判定するために、全国各地における膨大な作業が必要となっている割には、アカウントビリティはあまり向上してい

図表7 推計結果1\*14

県	評価事業数	休止事業数	係 数				R <sup>2</sup>
			経過年数	事業進捗率	全事業費	用地費比率	
A	32	4	0.1413 (1.26)	-0.0460 (-1.89**)	-0.270 (-1.04)	-0.036 (-0.61)	0.11
B	64	4	0.0008 (0.01)	-0.0099 (-0.42)	-0.0078 (-0.42)	-0.1228 (-1.82**)	0.07

図表8 推計結果2

事業	評価事業数	中止・休止事業数	係 数				R <sup>2</sup>
			経過年数	事業進捗率	全事業費	累積事業費	
河川	70	17	0.0648 (1.87**)	-0.0286 (-2.67**)	-0.0386 (-1.57*)	0.0339 (0.98)	0.16
ダム	44	8	0.1095 (1.70**)	-0.1437 (-2.16**)	-0.0100 (-1.63*)	0.0219 (1.39*)	0.21

図表9 推計結果3

事業	評価事業数	中止事業数	係 数					R <sup>2</sup>
			事業種別	経過年数	事業進捗率	全事業費	累積事業費	
中止・休止	30	7	-0.6782 (-0.62)	0.0909 (1.10)	-0.0757 (-1.56*)	0.0040 (0.37)	-0.0436 (-0.42)	0.35

ないといえるだろう。それでいて与党三党の要請により数倍の事業が一気に中止となるなど、判定基準が不明瞭である。

こうした再評価制度における問題点は、事前評価である新規採択時評価が定着していくにつれて減少していくことが望ましい。そのためには、同じ評価を事前と中間段階において実施するといったスタイルに改めることが求められる。わざわざ新規採択時評価と再評価で異なる評価手順を採用する必要はない。そのためには費用便益分析など、定量的な評価基準の積極的な活用が望まれる。再評価対象の抽出基準には時間が用いられているが、それにこだわる必要もないだろう。

むしろ全事業を評価したという実績にこだわるよりも、事業規模の大きいものに絞って重点的な評価を行う方が、全体的な評価コストといった観点からは効率的かもしれない。

当初の目的に照らせば、形式的な評価事業数を増やすことよりも、評価過程を外部に明らかにすることの方が重要である。そのためには評価において利用したデータを公開し、行政の外部からも自由に評価

を行うことができるようにしなければならない。そうしたことによって評価手法の洗練が実現されるとともに、本研究のような外部からのチェックがより可能になるだろう。

現在の再評価制度は個別事業に着目した事業評価であり、公共事業全体の政策をどう変えていくかといったことは直接的に関係がない。今後、全体としての公共事業費を減らしていくためには、どのような評価制度が必要かといった検討を避けて通ることはできないだろう。そのときのためにも、中止・休止事業の定性的・定量的データを蓄積していくことが重要である。

将来的には、公共事業は直轄事業を縮減し、自治体の自主事業を中心にするような改革が必要となるであろう。それにより個々の自治体の受益と負担が一致すれば、費用便益分析の活用もレベルアップしていくことと思われる。しかし、そのためには財源等の地方自治制度そのものの抜本的な改革が必要となり、容易ではない。まずは現在の評価制度を改善していくことで、より効率的で透明性の高い公共事業の執行が可能となるよう努力していくべきである。  
(研究開発部 研究員)

#### 【注釈】

- \*1 1997年12月5日「物流効率化による経済構造改革特別枠」に関する関係閣僚会合における指示。
- \*2 森杉(1999)を参照。
- \*3 黒川(1999)を参照。
- \*4 朝日新聞1999年12月1日付「事業の再評価 力ふるえぬ歯止め役」。  
日本経済新聞2000年11月6日付「公共事業見直しの虚実」。
- \*5 事業実施の社会的便益と費用を貨幣単位で比較し、便益が費用を上回っている場合に社会厚生を増大させるものとして実施を承認するための分析。

- \*6 行政改革委員会、行政改革会議の報告と公共事業評価制度との関係については、金本(1999)において詳細に議論されている。
- \*7 熟度とは地元の受け入れ状況等を示すものである。
- \*8 評価基準間のウェイトを主観による一対評価から算出し、各代替案の総合得点を求めることにより、意思決定を支援する方法。
- \*9 自治体の単独事業は国の再評価制度の対象外だが、自治体によっては同時に評価される場合もある。
- \*10 補助事業を自治体側の理由で中止する場合、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律に基づきそれまでに交付された補助金を返還しなければならない。しかし再評価制度において中止された事業については、同法の運用上の判断で返還義務は生じないものとされている。
- \*11 建設省、日本道路公団、首都高速道路公団、水資源開発公団、阪神高速道路公団、地域振興整備公団、住宅・都市整備公団(現都市基盤整備公団)、及び日本下水道事業団並びに47都道府県、12政令市において1998年度に行った直轄・公団等事業883件及び補助事業4,291件、計5,174件を対象とした集計調査。
- \*12 本稿における実証分析は、筆者が2000年7月に第4回公共選択学会(於東北文化学園大学)で行った報告をもとに作成している。
- \*13  $y_i^*$  は  $y_i$  が1をとるか0をとるかを決める潜在変数である。
- \*14 ( )内はt値。 \*\*は5%水準で有意、 \*は10%水準で有意であることを示す。  
また  $R^2=1-\frac{\sum_{i=1}^n (y_i - \hat{y}_i)^2}{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}$  であり、2値選択モデルの性質からは、通常の回帰分析のように大きな値とならないことが多い。
- \*15 Maddala(1988)を参考にし(和合訳pp.239-pp.241)、無作為抽出にはパッケージソフトのSPSSを使用した。

### 【参考文献】

- ・Fridstrøm, L.& Elvik, R.(1997) "The barely revealed preference behind road investment priorities" *Public Choice*, Vol.92
- ・Maddala, G.S.(1988) *Introduction to Econometrics*, Prentice-Hall.(和合筆訳『計量経済分析の方法』シーエーピー出版)
- ・McFadden, D.(1975) "The revealed Preferences of a government bureaucracy: Theory" *Bell Journal of Economics*, Vol.6
- ・McFadden, D.(1976) "The revealed Preferences of a government bureaucracy: Empirical evidence" *Bell Journal of Economics*, Vol.7
- ・Nilsson, J.-E.(1991) "Investment decision in a public bureaucracy" *Journal of Transport Economics and Policy*, May

- ・石川雄章(2000a)『道路行政における評価システムについて - 評価システム構築の現状と課題 - 』『季刊行政管理研究』No.89
- ・石川雄章(2000b)『道路政策の進め方の改革 - 評価システム、社会実験、PIなどの取り組み - 』『年報行政研究』Vol.32、ぎょうせい
- ・石田東生(1998)『五カ年計画に“対話の仕組み”盛り込む - 「建議」の経緯や背景 』『地方行政』1998年11月26日
- ・岩倉成志・家田仁(1999)『鉄道プロジェクトの費用対効果分析 - 実用化の系譜と課題 』『運輸政策研究』Vol.1, No.3
- ・上田孝行(1999)『担当諸官庁における事業評価システムの比較検討』、土木学会・日本学術会議・国際連合大学主催「社会基盤整備における事業評価の意義を考える」シンポジウム報告原稿
- ・愛媛県公共投資評価指標検討委員会(1998)『愛媛県公共投資評価指標策定に関する報告書』
- ・奥平聖(1999)『道路投資の費用対効果分析』『運輸政策研究』Vol.1, No.3
- ・小原恒平(1999)『港湾投資評価の基本的考え方』『運輸政策研究』Vol.2, No.6
- ・金本良嗣(1999)『新しい評価システム』社会資本整備研究会他編『社会資本の未来』日本経済新聞社
- ・黒川和美(1999)『公共事業評価と政策評価の意義』『地方財政』99.9
- ・政策評価研究会編(1999)『政策評価の現状と課題 - 新たな行政システムを目指して』木鐸社
- ・総務庁行政監察局(2000)『公共事業の評価に関する調査結果報告書』
- ・田尻慎太郎(2000)『公共事業の評価基準』『改革者』11月号
- ・道路投資の評価に関する指針検討委員会編(1999)『道路投資の評価に関する指針(案)第二版』財団法人日本総合研究所
- ・道路投資の評価に関する指針検討委員会編(2000)『道路投資の評価に関する指針(案)第2編 総合評価』財団法人日本総合研究所
- ・中村英夫編・道路投資研究会著(1997)『道路投資の社会経済評価』東洋経済新報社
- ・中村英夫(1999)『日本における交通基盤の費用効果分析の経緯と国際比較の意義』土木学会・日本学術会議・国際連合大学主催「社会基盤整備における事業評価の意義を考える」シンポジウム mimeo
- ・牧厚志他(1997)『応用計量経済学』多賀出版
- ・三菱総合研究所編(1999)『社会アセスメント 公共事業評価の手法と総合化』東洋経済新報社
- ・森杉壽芳(1999)『公共事業評価のあり方』『Intellectual Cabinet』No.6、東京財団
- ・山本清(1989)『公共事業の評価システムに関する考察』『会計検査研究』第1号